联合国 S/2004/461



安全理事会

Distr.: General
7 June 2004
Chinese
Original: English

2004年6月7日秘书长给安全理事会主席的信

在2004年1月19日我与伊拉克管理委员会和联军临时权力机构会晤之后，对他们提出的联合国协助伊拉克政治过渡进程的要求作出了正面回应。自那以后，我的特别顾问拉赫达尔·卜拉希米在2004年2月至6月期间，三次前往伊拉克，协助促进民族对话进程并在伊拉克人之间建立共识。我高兴地在此附上我的特别顾问在6月7日所作简报的副本，这也是他第三次、即最近一次出访伊拉克的报告（见附件）。

在我的特别顾问于2月6日至13日首次出访期间，他和联合国选举援助司的一个小组执行了实况调查任务，其结论，除其他外，特别指出2004年6月30日之前不可能举行有公信力的选举，临时政府必须以其他方式组成，有关情况见2004年2月23日我给安全理事会主席的信所附的报告（S/2004/140）。

在我的特别顾问于3月26日至4月16日进行第二次访问期间，他根据与方方面面的伊拉克人以及管理委员会和联军临时权力机构进行的广泛协商，形成了组建将于2004年6月30日接收主权的伊拉克临时政府的临时构想，安全理事会主席在2004年4月27日发表的一份声明（S/PRST/2004/11）中欢迎了这些构想。

在我的特别顾问于5月1日至6月2日进行第三次访问期间，他协助推进伊拉克人之间的协商进程，从而就过渡机构和安排、包括将在2004年6月30日前接掌权力的伊拉克主权独立临时政府的结构和组成达成一致。此外，还就2004年7月举行的全国会议的筹备委员会主席人选达成共识。与此同时，联合国选举专家帮助伊拉克人通过以下办法为2005年1月前举行的选举奠定关键基础，包括成立伊拉克的独立选举委员会和达成关于选举的立法框架的基本协议。

我欢迎我的特别顾问的访问取得的成果，并完全赞同其简报中所载的意见。通过我的特别顾问的斡旋，联合国得以按时和全面完成了任务。虽然报告无需进一步说明，我还想借此机会强调一些意见。

04-37874 S (C) 080604 080604

联合国一贯认为，没有任何东西可以替代自由、公正选举所赋予的合法性。因此，定于 2005 年 1 月举行的选举是伊拉克过渡政治进程中最重要的里程碑。伊拉克临时政府的组成是该进程的第一步。

联合国充分参与了促进就伊拉克临时政府的结构和组成达成共识的工作，这种共识来自于协商进程，其中既包括明确寻求联合国协助的管理委员会和联军临时权力机构，也包括不同方面的广大伊拉克人。

虽然他们不是选举产生，但我们成立了一个有能力而且适当平衡的临时政府，准备在 2004 年 6 月 30 日前接管权力。我认为，这是在目前情况下所能取得的最佳结果。临时政府完全有能力使该国团结起来，并在今后七个月内有效地领导国家。临时政府标志着一个新阶段，值得人们给予公平机会和充分支持。我希望伊拉克人民将通过其行动和结果来评价这个政府。

不过，我们应清楚地看到，克服伊拉克目前的挑战所需的时间将以年计，而非以月计。临时政府面临最紧迫的重大任务将是，必须自己找到解决办法，以消除仍影响伊拉克的严重动荡局势。预计 2004 年 7 月召开的全国会议将为开始建立全国共识的进程提供一个理想的机会。

为创造适合选举的条件，克服未来的挑战，伊拉克人民急需帮助。我呼吁安全理事会和整个国际社会，尤其呼吁伊拉克邻国慷慨积极地响应伊拉克临时政府关于提供援助和支持的要求。我希望，通过我们的共同努力，能够协助推动一个对总的安全环境产生积极影响，并扭转所有各方以暴制暴做法的进程。

联合国随时准备着尽一切努力，协助在统一和民主的伊拉克恢复和平与稳定。为此目的，我期待着尽可能具体和明确地界定联合国的作用，期待着创造有利条件，包括为联合国工作人员提供安全和足够的资源，让我们能够执行赋予我们的任务，让伊拉克人民满意。

我还愿借此机会特别向我的特别顾问拉赫达尔·卜拉希米，向卡里纳·佩雷里女士，并向他们各自小组人员在极为困难危险的条件下，兢兢业业完成任务表示特别诚挚的敬意。他们中的每个人都为联合国争了光。我们感谢他们。

科菲·安南(签名)

附件

2004 年 6 月 7 日秘书长特别顾问拉赫达尔·卜拉希米就伊拉克政治过渡进程向安全理事会作的简报

我同以往一样，荣幸地在安全理事会发言，特别荣幸地在大使先生你主持的会议上发言。

秘书长太客气和过奖了，我代表我的同事和我本人感谢他的信任、鼓励和支持。我也深切感谢安全理事会成员对我们的帮助。

秘书长提到，将要在 6 月 30 日在伊拉克掌权的临时政府的建立过程不是在 5 月份开始的，而是更早。我希望安理会允许我略为详细地描述这一过程，尤其是上个月的情况。联合国对这一过程的看法应当成为公开的纪录。

我个人的参与是我有幸在 2 月初率领一个调查小组到伊拉克去时开始的。在那次访问中——这是总共三次访问中的第一次——我和我的小组开始同伊拉克政党、专业协会、工会、宗教和部落领袖、福利团体和青年运动、知识分子和学者等进行磋商。

根据这些磋商，以及同盟军临时当局和管理委员会进行的磋商，我们在调查小组的报告中提出了见解和建议。秘书长于 2 月 23 日转递安全理事会的那份报告（S/2004/140）清楚地表明，绝大多数伊拉克人渴望一个当选政府接过盟军临时当局的责任。但是，也有一种谅解，即如果不进行真正和可信的选举，这样一个政府将不是可行的。我们的技术评估是，在 6 月 30 日之前根本不存在这种条件。从建立选举当局和奠定选举基础开始，将至少需要八个月的时间组织适当的选举。

自然，拖延占领的结束不是一种选择。因此，别无他法，只能接受在 6 月 30 日把主权交给一个非当选的政府。

被拒绝的核心小组式的制度有没有替代办法？自然不可能提出联合国喜欢的选择。应当由伊拉克人民去思考这个问题，不受有关在 6 月 30 日之前能否举行可信选举的辩论中有时出于政治动机的言论的影响。这不是匆忙提出解决办法的时候，尤其因为，正如我们在调查小组的报告中所指出，该国意见分歧很大。

安理会记得，管理委员会和盟军临时当局于 2004 年 3 月 8 日通过了《过渡行政法》。《过渡行政法》第二条(B)款(1)段指出，6 月 30 日掌权的临时政府将

> “根据管理委员会和盟军临时当局主持的同伊拉克各阶层人民进行广泛讨论和协商以及可能同联合国协商的过程而组成”。

然后，伊拉克管理委员会主席在 2004 年 3 月 17 日给秘书长的信中(S/2004/225，附件二）重申，管理委员会欢迎在有关临时政府的形式和范围的全国对话中同联合国协商。在同一天的一封信中，保罗·布雷默大使向秘书长表示，他希望我的小组和我将“回到伊拉克……帮助在伊拉克人之间就临时政府的权利、结构和组成及其建立的过程达成共识”（S/2004/25，附件四)。秘书长在第二天通知安全理事会他收到了这些信，以及他对它们的积极答复。

在此背景下，我和我的小组于 4 月 4 日至 15 日第二次回到伊拉克。到达后我们发现，管理委员会一些成员争辩说，首先需要有连续性，以面对下一个过渡阶段将出现的重大挑战。为此原因，他们赞成在 6 月 30 日把主权移交给他们，或是扩大的管理委员会。另一方面，我们同管理委员会以外的人民进行的广泛协商表明，人们渴望有更深刻的转变。

最后，管理委员会本身承认，2003 年 11 月 15 日的协定以及《过渡行政法》呼吁在 6 月 30 日解散管理委员会和盟军临时当局。当时看来就临时政府的组成达成了共识，将有一位总统、两位副总统和由总理领导的内阁部长。管理委员会以外的人士呼吁政府由诚实和能干的人组成，在大约七个月的时间里有效管理国家，同时为选举作准备。同样，伊拉克各阶层人民强调，对他们来说选举是最重要的里程碑。

在 4 月 14 日，我在同管理委员会当时的主席马苏德·巴尔扎尼先生的联合记者招待会上向伊拉克公众汇报了我们正在进行工作的情况。在回纽约同秘书长进行协商时，我于 4 月 27 日更为详细地向安全理事会做了通报。各位成员记得，我还在那次通报中说，理想的做法是，在政府中工作的人本身选择不成为明年 1 月选举全国议会的候选人。

我还强调，临时政府的组成本身不足以扭转暴力的浪潮。同时还需要建立信任措施，以处理有争议性和分歧的问题，如建立新军队的方法，排除复兴党成员；以及被拘留者问题和适当程序。在这方面，我们建议，一旦恢复主权之后召开一次全国会议，以便为伊拉克的全国男女们提供一个辩论的场所，并希望就他们眼前和长期面临的挑战达成共识。我们还建议，将把代表该国多样性的 1000 至 1500 人聚集一堂的这次会议应挑选一个较小的全国理事会，继续进行讨论并在临时政府短暂的任期内向其提供咨询。为了进行这次全国会议的良好的准备，我们建议应当尽快组成一个不同背景人士组成的筹备委员会。

在我向安理会作通报的几天之后，我的小组和我再次离开纽约，于 5 月 1 日到达巴格达进行我们第三和最后一次访问。我们直接的任务就是评估对我们提出的初步想法的反应。毕竟，这不是我们自己的主意，而是反映了我们听到的伊拉克人的意见。他们是否认为这忠实反映了他们的意见？在对这些建议进行了一些时候的思考之后，他们有没有额外的见解？他们是否赞同这个框架，他们认为那些人最适合这些职位？

在我们第三次访问期间，在恢复协商时，我们向谈判人员提出了这些问题。我们发现，在政府结构问题上，几乎已经取得协商一致意见。这个结构简单，与此同时，它具有足够的实际或象征性职位，使多数选民——如果说不能使所有主要选民——感到他们有代表参加。

但是，在两个关键问题上存在争议。第一，如何挑选这个政府的成员？第二，各政党参加这个政府的程度。

对某些人而言，由外国人挑选伊拉克政府成员——哪怕是挑选部分成员——的做法令人感到不舒服，这是可以理解的。另一方面，许多人要求仅仅让联合国参与挑选活动，而不应该让联盟临时管理当局和管理委员会参与。争议双方都认为，如果没有足够的时间可以在 6 月 30 日之前举行一次可信的全国会议，那么，我们就应该用大约六个星期的时间举办一次更小规模的知名人士圆桌会议，由这个圆桌会议负责挑选临时政府成员。

然而，对于这一建议，我们有三点关切。第一，如果我们等到 6 月 30 日前夕再组成政府，那么，这个政府将没有足够的时间筹备接管权力，没有机会参与讨论现在提交到安理会的这项决议草案。第二，挑选参与圆桌会议的人选将受到外国人的影响，这种挑选活动与挑选政府成员一样具有争议。第三，如果圆桌会议在 6 月 30 日之前不能就政府成员的组成取得协议，那么，结束占领的工作将延后。伊拉克任何人都不能接受这一点。

归根结蒂，不可逃避的事实是，将不会选举产生临时政府成员。这将是一个不完善和不明朗的挑选进程，如果谎称这是一个完善和明朗的进程，那对伊拉克人民是不公正的。

关于各政党参与临时政府的问题，我们发现，不仅仅是这些政党领导人支持这些政党参与。相当一部分伊拉克独立人士支持他们参与。他们强调指出，这种手段的性质决定，通过这种手段挑选的伊拉克政府任何组合都会具有争议。他们补充指出，该政府从一开始将面临巨大挑战，因此，这个政府的组合应该尽可能包括各方面。临时政府绝不能一开始就受到各方面具有影响力人士的反对。因此，包容意味着包括较大的政党，这些政党内有许多非常有能力的专业人员。关键的问题是保证各政党的参与不会助长宗派主义，不会排挤有能力的独立候选人，不会使某个政党在政府内获得超出比例的影响力。

在开始讨论具体人选时，我们提议组成一个由联合国、联盟临时管理当局和伊拉克管理委员会组成的工作小组。让管理委员会所有 24 名成员参加这个工作小组是不切实际的。因此，我们建议由管理委员会过去、现任和未来三位主席组成一个三人团。他们是库尔德人马苏德·巴尔扎尼；什叶派阿拉伯人伊兹丁·萨利姆；逊尼派阿拉伯人谢赫加齐·亚维尔。在这个论坛，我们开始正式讨论决定临时政府成员职位、包括总理职位人选的标准。

当然，我们从一开始就认为，应该理所当然地让联盟临时管理当局和管理委员会正式参与讨论。毕竟是他们要求联合国提供协助，而不是联合国要求他们提供协助。而且，联盟临时管理当局正在管理该国家，安全理事会正式承认管理委员会为该国最高级别的伊拉克机构。

但是，联盟临时管理当局和管理委员会各成员自己认识到，他们没有权利宣称他们代表所有伊拉克人。除其他因素外，正是由于这个原因，他们才要求联合国在这个进程中提供协助。因此，双方都同意，联合国应该在讨论过程中提出我们在伊拉克各地听到的伊拉克人的观点。

诚然，由于时间和治安方面的限制，我们没有大张旗鼓地或者广泛地与足够数量的众多民间会社或据信已有的数百政党协商。然而，在我们三次访问期间，我们走访了伊拉克全境数千伊拉克人——在我们无法前往拜会时，许多伊拉克人前往巴格达、埃尔比勒、摩苏尔和巴士拉，去拜会我们。我真诚地向那些想见但没有见到我们的人道歉。

我们尤其努力寻求持极端批评意见的人的观点。我们还努力听取那些迄今为止比较沉默的人的意见，其中有些人是自己选择沉默。在工作组讨论期间，我们始终牢记着他们的一项关切，这就是，他们希望新政府避免强化纯宗派主义的思维方式。

事实证明，这个工作组是提出各种想法的比较有效论坛。令人悲伤的是，在工作组埃尔比勒会议之后的第二天，即 2004 年 5 月 17 日，伊兹丁·萨利姆在巴格达被刺杀。他的死亡不仅是对这个进程的打击，而且是该国的真正损失。他是一个非常有思想和正直的人，他没有个人野心，只希望帮助他的祖国走上正确道路。不久之后，我们邀请管理委员会移交主权问题委员会主席哈米德·马吉德·穆萨先生填补伊兹丁·萨利姆在工作组的遗缺。

在我们讨论临时政府各职位人选之际，该国人民以及国际社会将注意焦点放在了总理职位上。起初，我们工作组的讨论以及与工作组之外许多团体进行的讨论证明，对任何特定人选都很难取得协商一致意见。

最后，在管理委员会内以及在临时管理当局内和各主要社区内获得最多支持的人选似乎是伊亚德·阿拉维先生。虽然他的政党并不是以宗教为基础的政党，但他与各重要宗教人士保持着良好关系。虽然已经知道，他曾经企图在外部帮助下推翻前政权，但在过去一年里，他曾公开批评联盟临时管理当局的去复兴党政策，批评解散前军队的做法。虽然他是什叶派教徒，但他与关键库尔德人士和逊尼派阿拉伯人士保持着良好关系。他的履历引起争议，这是可以理解的，但是，在今日伊拉克，有哪一位担任总理职位的人选不会引起争议呢？

侯赛因·沙赫拉斯塔尼先生就是一个很好的例子，说明就任何候选人取得共识是多么的困难。他是一位杰出的科学家，是一个慈善组织的首长，曾经在监狱

里度过 11 年。他没有教会色彩，但是一个虔诚的穆斯林教徒。他与宗教领袖关系密切，一直积极和有效地向处于危难之中的人提供援助和救济。然而，几乎所有方面都坚决反对他，尤其是那些后来坚决反对挑选伊亚德·阿拉维先生的人也反对他。

虽然如此，我们向工作组各成员表明，我们愿意尊重正在出现的协商一致意见，选择伊亚德·阿拉维先生担任总理，我们愿意与他一道挑选内阁成员。根据我们正式提交阿拉维先生的建议，星期二，6 月 1 日最后决定全部内阁名单。

在向安理会介绍此内阁性质前，我想讲一讲三人总统委员会组成的过程。虽然所有各方都不得不作出一些非常困难的妥协并表现出政治家风度，但最终达成共识，选易卜拉欣·贾法里先生和鲁什·沙维斯先生两人为副总统。这两人在本族和族外深受尊重，身负重望。相对而言，总统人选较快缩小到两位候选人：伊拉克前外交部长阿德南·帕沙希和谢赫·加齐·亚瓦尔，瓦亚尔在时局艰难的 5 月担任临时管理委员会主席，赢得了同事们的支持与尊重。最后，沙帕奇先生拒绝出任，谢赫·加齐担任总统。我相信，总统和两位副总统将展示必要的领导能力和团结，在今后艰巨的路程中帮助团结伊拉克。

关于部长会议，他们人才济济。其中包括现任的一些最出色的部长：如公共事务部长尼斯林·贝尔瓦里女士和计划部长迈赫迪·哈菲兹先生。他们可为过去一年左右已经开始的工作带来连续性。部长会议上中也有许多新面孔，其中包括国防部长、内政部长、贸易和财政部长。内阁成员近 2/3 为新人，原临时管理委员会成员只有两人将任内阁职务。新任部长中不乏伊拉克最具才干、教育程度最高的专业人才。比如，伊拉克国内少有人怀疑，新任石油部长、卫生部长、住房和重建部长、司法部长和运输部长等人均属各领域最称职人选。

部长会议在很大程度上体现了伊拉克区域、族群和宗教的丰富多样化。内阁中有来自土库曼族和亚述族精明能干的部长。政府中也有来自在临时管理委员会中没有得到充分代表的群体的新的政治人物。

部长会议基本上有技术专家组成，虽然其中有人有政治背景，许多国家情况经常如此。我高兴地指出，部长会议中近 20％为妇女。这些妇女有众所周知的才干和专长，她们对在公共生活中提高妇女地位有贡献。

整体而言，临时政府人才济济，完全有能力在今后几个月左右时间内团结伊拉克。正如阿亚图拉·西斯塔尼最近表示，应该充分支持，给他们一个公平机会。与此同时，伊拉克人民最终将根据他们的表现对他们作出判断。

临时政府必须开始掌管寻找办法，解决继续困扰伊拉克的严重的完全问题的努力。伊拉克将需要一支有效的警察部队和训练有素、专业化的军队。必须加快建成这样的警察和军队。同时也必须在过渡政府和需要在这段时间协助维持治安

的任何外国部队之间迅速达成适当的法律、政治和切实安排。如何处理这一关系，将大大影响临时政府在人民心目中的可信性。

这方面令人鼓舞地获悉，总理已经就解散民兵问题同有关各方达成协议。成员们可回顾，这是我们第二次访问伊拉克后提出的建立信任迫切措施之一。再一个同样重要和迫切的问题是关押在阿布格莱布拘留中心和其他监狱囚犯的严重问题。如果能在 6 月 30 日前彻底解决该问题，对新政府将有很大的帮助。

我们还必须考虑到，我们所遇到的大多数伊拉克人都强调，光靠军事手段不能解决安全问题。需要政治解决。临时政府必须领导讨论如何实现政治解决。临时政府需要团结公开批评过去一年进程的人士，同他们进行对话。临时政府需要抵制把所有反对占领者统统称为恐怖主义分子或永不悔改者的诱惑。

国民大会为发起团结过程，就如何解决普遍不安全问题真正建立全国共识提供了理想的机会。福阿德·马苏姆先生将负责领导 7 月国民大会筹备委员会。他已经开始根据我方和我提出的许多建议，考虑筹委会人选问题。

在此过程中，我相信，马苏姆先生及其筹委会同事将考虑到，临时管理委员会严格按规定名额组成，但却受到普遍反对和拒绝。可大家又都希望自己的社区和团体得到公平代表。现阶段，临时政府不可能避免重复临时管理委员会的平衡做法。但大家都说，不应以此为例，伊拉克今后很可能产生一位库尔德人士当总统，或一位阿拉伯逊尼派人士当总理，甚至可能有来自更小族群的人士担任这些职位。

我认为，国民大会不应该搞任何名额分配制度，虽然应当注意体现伊拉克的多样化。这方面我感到，我必须转达土库曼族要求被承认为伊拉克第三大族群的正当要求。其他更小的族群也已提出同样的要求。我认为，应当考虑这些正当要求，新宪法可以照顾到这些要求。

最后，正如秘书长前面指出，联合国已经按时充分完成本阶段任务。在欠理想的条件下，经过长期、复杂和微妙的过程，伊拉克已经建立的两个下阶段工作必不可少的机构：临时政府和全国独立选举委员会。成员们通过大众媒介可能已经看到，临时政府基本上为伊拉克人民所接受。有些人较为谨慎，有些方面甚至反对意见较强，但是伊拉克人民看来愿意给他们一次表现机会。但不能抱有幻想。今后每一天、每一个星期，新政府都将面临严重考验，解决伊拉克现有问题需要多年，而不是几个月的问题。6 月 30 日伊拉克政治进程将进入一个新阶段，但这一进程并没有完成。

事实依然是，临时政府和我们期待国民大会将产生国务委员会，都不是经选举产生的机构。只有一个通过选举产生的政府，一个通过选举产生的立法机构才真正有资格代表伊拉克。现在需要做的一切工作，特别是安全方面的工作，必须集中于一个目标：为 2005 年 1 月举行真正可信的选举创造条件。

为了为选举创造适当条件，以及为了应付他们面前的巨大挑战，伊拉克人民迫切需要国际社会帮助。伊拉克需要其邻国明确而一致的支持。伊拉克需要其债权人的慷慨。伊拉克需要安全理事会这个机构和整个联合国提供耐心、有力和持续的支持。